



COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION AND THEIR SOCIAL IMPACTS

Robson Luiz Fialho Coutinho\*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é apresentar os modelos de administração pública patrimonial, burocrático, gerencial e societal, bem como os impactos sociais da adoção de cada um desses modelos. Também são apresentadas as várias reformas pelas quais passou a administração pública brasileira. Utilizando-se de uma abordagem descritivo-comparada, o estudo leva à conclusão que as sociedades possuem prioridades diferentes ao longo do tempo e os Estados precisam se reestruturar para atender adequadamente às necessidades que se apresentam a cada momento.

**Palavras-chaves:** Administração Pública; Patrimonialismo; Burocracia; Gerencialismo; Administração Pública Societal.

**Abstract:** The purpose of this paper is to present models of patrimonialism, bureaucratic, managerial and societal public administration as well as the social impact of adoption of each of these models. Also featured are various reforms undergone by the Brazilian government. Using a descriptive-comparative approach, the study leads to the conclusion that societies have different priorities over time and states need to restructure to meet adequately the needs that arise every time.

**Keywords:** Public Administration; Patrimonialism; Bureaucracy; Managerialism; Societal Public Administration.

## 1 Introdução

As crises econômicas ocorridas na década de 1980 e o questionamento sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea têm levado os governos de diversos países a promoverem reformas em maior ou menor intensidade visando ao fortalecimento e à modernização da

---

\* Robson Luiz Fialho Coutinho, Mestre Profissional em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Pós-graduado em Desenvolvimento Gerencial pela Universidade de Brasília, Pós-graduado em Administração Legislativa pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Graduado em Administração pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, integrante do grupo de pesquisa do CEFOR sobre Gestão do conhecimento e da informação, inteligência e aprendizagem organizacional do Legislativo. ([robson.coutinho@camara.leg.br](mailto:robson.coutinho@camara.leg.br))

administração pública, com o objetivo de fornecer serviços públicos com maior qualidade e eficiência.

A reforma administrativa e a implantação de um novo modelo de administração pública parece ser um tema recorrente tanto para os governos quanto para os estudiosos da administração pública. Para Abrúcio (1997), o modelo burocrático, que era hegemônico entre os países desenvolvidos até a década de 1980, passou a ser duramente criticado e condenado, abrindo espaço para a possibilidade de substituição por outro modelo.

Implantar um novo modelo significa substituir um padrão que não funciona mais ou que não responde de forma adequada aos anseios do Estado e da sociedade. Por isso é importante conhecer os modelos existentes, seus aspectos positivos e negativos e os impactos sociais resultantes da adoção de cada um deles.

Os modelos conhecidos na administração pública são o patrimonial, o burocrático, o gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997) e um modelo ainda em construção, o societal (PAES DE PAULA, 2005). Cada um desses modelos possui características distintas dos demais, porém eles se desenvolvem e criam formas próprias ao serem implantados em determinado Estado, configurações essas que passam pelos filtros das diferenças históricas, culturais, sociais e políticas de cada nação.

O artigo inicia com os tipos de dominação (WEBER, 1999), que são a base para o desenvolvimento e consolidação de cada um dos modelos. Em seguida, são apresentadas as principais características dos modelos de administração e seus impactos sociais, com ênfase para o caso brasileiro. No caso do modelo gerencial, são apresentadas as experiências da Inglaterra e dos Estados Unidos da América. Por fim, são apresentados os impactos sociais resultantes da implantação de cada um dos modelos.

## **2 Poder e Dominação**

De acordo com Weber (1999), poder é a capacidade de uma pessoa, ou grupo de pessoas, impor sua vontade em uma ação social, mesmo encontrando oposição de outros. Já a dominação é a probabilidade de se encontrar obediência a uma determinada ordem, dentro de um grupo de pessoas.

Em cada sociedade existe uma estrutura de dominação que serve para a legitimação do poder e para moldar a estrutura dessa sociedade. Essas estruturas de dominação podem ser agrupadas em três tipos “puros”, que se misturam e resultam nas diversas formas existentes na história. Os três tipos de dominação são: a tradicional, a carismática e a burocrática (WEBER, 1999).

A estrutura de dominação existe desde os agrupamentos humanos mais primitivos até as sociedades contemporâneas complexas e pode ser legitimada pela tradição, pela crença ou pela

razão. Nada impede também que a dominação seja incorporada e legitimada pela combinação desses três fatores (WEBER, 1999).

Na sociedade tradicional, representada pelas tribos, clãs, feudos e famílias, a obediência à autoridade é justificada pela tradição e pelos costumes. A dominação patriarcal origina-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica e é hereditária. Os dominados obedecem às normas que se fundamentam na tradição, uma vez que o patriarca é o líder natural da vida cotidiana. Os elementos fundamentais da autoridade do patriarca são a piedade à tradição e à pessoa do senhor (WEBER, 1999).

Nesse tipo de dominação, o costume e a tradição são a base da legitimação do poder. Os comandados obedecem porque historicamente sempre foi assim, esta é a ordem estabelecida, a qual todos devem fidelidade e obediência sem questionamentos (WEBER, 1999).

Trata-se de um tipo de dominação conservadora, contrário à mudança social, pois a mudança implica rompimento das tradições, abandono de usos e costumes. É uma dominação sem base racional e, portanto, não existe preocupação com a eficiência (MOTTA, 2004).

Existe um caso especial de dominação patriarcal que é o poder descentralizado por meio da cessão de terras ou utensílios em troca de alguns serviços. Na chamada dominação patrimonial, o senhor oferece proteção contra perigos externos e ajuda em caso de necessidade, tendo como retribuição apoio incondicional de seus dominados (WEBER, 1999).

Na dominação patrimonial, o dominado tem o dever de servir o exército do senhor sempre que necessário, entrega presentes e tributos e não tem a posse definitiva das terras em que trabalha. São exemplos desse tipo de sociedade, o feudalismo da Idade Média, os faraós do Egito, os Incas, os grandes reis orientais e grandes senhores territoriais (WEBER, 1999).

Em termos históricos, nas sociedades primitivas predominou o controle tradicional, enquanto que a dominação patrimonial existiu em larga escala nas sociedades pré-capitalistas complexas (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No tipo de dominação conhecida como carismática, o poder do mandante também se baseia na autoridade pessoal. Esta autoridade, por sua vez, não está fundamentada na tradição, mas sim na crença, no carisma, na graça concedida a determinada pessoa, que se manifesta nos heróis, profetas e redentores (WEBER, 1999).

A dominação carismática ocorre a partir da combinação do surgimento de situações extraordinárias e do aparecimento de um líder com características especiais, incomuns, que passa a exigir obediência aos seus seguidores para o cumprimento de uma missão (WEBER, 1999).

O líder carismático é portador de dons físicos e espirituais únicos, não acessíveis a todos, e exige obediência e adesão em virtude de sua missão. A autoridade do líder não deriva de ordens e estatutos, tampouco de costumes tradicionais ou promessas de fidelidade feudais. O

portador do carisma apresenta provas de seus poderes por meio de milagres, se pretende ser um profeta, ou de atos heroicos, se pretende ser um líder guerreiro (WEBER, 1999).

Na sociedade carismática, típica de nações em evolução, grupos religiosos e grupos revolucionários, a autoridade é justificada e mantida pelo carisma do líder, o que explica as características místicas, arbitrárias e personalísticas desse tipo de dominação (WEBER, 1999).

A dominação carismática é um poder instável, sem base racional e, por isso, adquire facilmente características revolucionárias. É uma dominação pessoal, intransferível, que não pode ser delegada nem concedida a um terceiro. É arbitrária, porque não é regulamentada por leis, estatutos ou tradições (MOTTA, 2004).

Diferentemente da dominação tradicional, em que há uma previsão de continuidade, de passagem do poder para o próximo patriarca, príncipe ou rei, na sociedade carismática há uma constante instabilidade, pois a capacidade do líder é questionada sempre que surgem novos obstáculos a serem superados e, o que é pior, o carisma do líder não é transmitido de forma automática para o seu sucessor (WEBER, 1999).

O terceiro tipo puro é a chamada dominação burocrática. Nesse tipo de dominação, o poder de mando é legitimado por um sistema de regras racionais e impessoais, pactuadas ou impostas, nas quais o comandado obedece às regras e não à pessoa (WEBER, 1999).

Nas sociedades modernas o tipo de sistema social dominante é a organização burocrática, que é uma estratégia de administração, uma forma de poder e de dominação (MOTTA, 2004).

Na sociedade burocrática existe uma hierarquia de cargos com clara definição de atribuições, separação entre as atividades oficiais e as atividades privadas, bem como separação dos respectivos recursos monetários (WEBER, 1999).

Os três tipos de dominação não se encontram em uma linha evolutiva no tempo, pelo contrário, eles aparecem combinados de diferentes formas e em maior ou menor grau. Mesmo em sociedades modernas tidas como burocráticas, muitos líderes eleitos por sistemas baseados em critérios racionais e legais optam por submeter seus liderados a critérios pessoais de comando, visando à satisfação de suas necessidades pessoais e não as da coletividade. Outras vezes o carisma é utilizado para que o líder possa realizar mudanças estruturais que não seriam aprovadas caso fossem usados somente argumentos de ordem racional ou legal.

### **3 Administração pública patrimonial**

A sociedade tradicional do tipo patrimonialista dá origem à administração patrimonial ou modelo patrimonialista de administração (WEBER, 1999).

Para Weber (1999), no patrimonialismo não existe uma distinção entre a esfera privada e a oficial, tal qual na burocracia. A administração é tratada como assunto pessoal do senhor e o exercício do poder político é parte integrante de seu patrimônio pessoal.

De acordo com Costin (2010), na administração patrimonialista o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público, já que o Estado era considerado propriedade do rei.

Nesse tipo de administração, os funcionários devem satisfação total ao rei, príncipe ou senhor. A finalidade que se busca é a satisfação dos interesses do soberano e não o interesse público ou o bem comum. Por isso encontramos esse modelo com mais frequência nos Estados absolutistas e com o passar do tempo ele foi dando lugar a um modelo mais racional, em que o aparato administrativo volta-se para os interesses do Estado e não para os interesses do soberano. Weber (1999, p. 240), destaca que “a maioria de todos os grandes impérios continentais apresentou, até o início da Época Moderna e ainda dentro desta época, um caráter fortemente patrimonial”.

Nesse modelo, a ocupação dos cargos públicos ocorre por decisão do senhor, utilizando critérios de parentesco, amizade e troca de favores. Os nomeados são pessoas de confiança, que podem ou não possuir a qualificação necessária para o exercício da função pública. E por estarem a serviço do soberano, os funcionários não se preocupam em prestar bons serviços à população.

Para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, o patrimonialismo é uma excrescência inaceitável:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (BRASIL, 1995, p. 15).

O patrimonialismo, um sistema político-administrativo centrado na indefinição entre o que é público e o que é privado, veio para o Brasil com os portugueses (COSTIN, 2010). A ocupação de cargos na administração pública, feita em troca de amizade ou lealdade política, era uma prática bastante perniciososa para os valores de um Estado em crescimento e em consolidação de sua cultura.

Na tumultuada transferência da família real portuguesa para o Brasil em 1808, não havia edificações suficientes para acolher os nobres exilados e as repartições públicas do Reino. A solução foi desalojar os poucos ricos comerciantes e fidalgos cariocas de então de suas casas e palacetes, o que “acentuou a tendência patrimonialista de reunir no mesmo edifício o domicílio e o local de trabalho” (COSTA, 2008, p. 836).

Torres (2004) analisa que o modelo patrimonialista predomina de maneira absoluta na administração pública brasileira desde o descobrimento até a Revolução de 1930. Neste período, durante o Governo de Getúlio Vargas, ocorre uma reforma administrativa na tentativa de

superação do patrimonialismo e de introdução da administração burocrática no País, com o objetivo de tornar a administração mais eficiente e racional.

Da Descoberta até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser descrito como uma grande instituição garantidora de privilégios sociais e econômicos para uma elite rural e aristocrática. Entre os principais privilégios podem-se destacar: sinecuras, prebendas, políticas públicas vantajosas, empréstimos favoráveis, clientelismo e patronagem (TORRES, 2004).

Com a evolução das atribuições e da complexidade dos Estados modernos, o patrimonialismo mostrou-se um modelo incompatível e foi substituído pelo modelo burocrático. Isso não significa, porém, que o modelo patrimonialista deixou de existir completamente. Ele deixa de ser um modelo predominante dos Estados modernos, mas continua a fazer parte das práticas de países não democráticos e/ou subdesenvolvidos.

### **3.1 Impactos sociais**

O impacto social desse tipo de administração é a manutenção de um aparato estatal em que não há preocupação com custos, eficiência ou com a prestação de serviços para a população. O Estado existe para atender o soberano e uma elite de privilegiados que obtém seu poder e renda a partir do patrimônio do próprio Estado.

O patrimonialismo resulta em uma privatização do aparelho do Estado, que deixa de servir ao interesse coletivo para atender ao interesse de poucos, num amálgama entre o público e o privado (BRESSER-PEREIRA, 1997). Enquanto isso, a população pobre e trabalhadora paga impostos e não recebe em troca os benefícios advindos do desenvolvimento econômico do país.

É praticamente impossível a existência de controle social nesse tipo de administração, uma vez que não existem normas com essa finalidade e o cidadão não tem a quem recorrer para exigir bons serviços. Os excluídos, que são a maior parte da população, praticamente não participam das decisões públicas e recebem poucos serviços do Estado.

## **4 Administração pública burocrática**

A administração pública burocrática apresenta-se como reação ao nepotismo e ao subjetivismo, característicos do patrimonialismo, e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais (ARAGÃO, 1997).

O desenvolvimento industrial e capitalista deu-se no seio de dois dos principais tipos de organização: as empresas e o Estado. Nesse processo, verificou-se que a continuidade do crescimento dependia da capacidade de organização da atividade humana e da estruturação das empresas e do próprio Estado na forma de organizações burocráticas (MOTTA, 2004).

A implantação da administração pública burocrática, em substituição à administração patrimonialista, ocorre no século XIX na Europa, na primeira década do século XX nos Estados Unidos e na década de 1930 no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No patrimonialismo a fidelidade do ocupante do cargo é uma fidelidade pessoal ao senhor, enquanto que na burocracia a fidelidade do servidor é perante as tarefas que ele precisa executar e que são delimitadas por regras (WEBER, 1999). Essa mudança de enfoque é traduzida por um dos princípios da burocracia, que é a impessoalidade.

De acordo com Costin (2010), a administração burocrática tem como princípios básicos o formalismo, a impessoalidade, a hierarquização e o controle rígido de meios. Esse modelo está associado ao tipo de dominação racional-legal de Max Weber. O Quadro 1 indica os princípios básicos da burocracia.

Quadro 1: Princípios básicos da burocracia

<b>Princípio</b>	<b>Descrição</b>
Formalismo	Atividades, estruturas e procedimentos estão codificados em regras exaustivas para evitar a imprevisibilidade e instituir maior segurança jurídica nas decisões administrativas;
Impessoalidade	Interessa o cargo e a norma, e não a pessoa em sua subjetividade. Por isso, carreiras bem estruturadas em que a evolução do funcionário possa ser prevista em bases objetivas são próprias desta forma de administração;
Hierarquização	A burocracia contém uma cadeia de comando longa e clara, em que as decisões obedecem a uma lógica de hierarquia administrativa, prescrita em regulamentos expressos, com reduzida autonomia do administrador;
Rígido controle de meios	Para se evitar a imprevisibilidade e introduzir ações corretivas a tempo, um constante monitoramento dos meios, especialmente dos procedimentos adotados pelos membros da administração no cotidiano de suas atividades.

Fonte: Costin, 2010, p. 32.

Entre os principais aspectos da moderna burocracia destacam-se: hierarquia de cargos e sistema de carreiras, estrutura impessoal de autoridade, competências dos cargos ordenadas por meio de regras e regulamentos, separação clara entre o público e o privado, ocupação dos cargos baseada na qualificação técnica e especialização, sistema remuneratório fixo e de acordo com a responsabilidade do cargo (WEBER, 1999).

O sistema remuneratório é um grande diferencial entre os modelos patrimonialista e burocrático, pois o funcionário deixa de receber favores e presentes do senhor e passa a ter direito a uma remuneração baseada nas suas atribuições e responsabilidades (WEBER, 1999). A sociedade também ganha com a mudança, pois os agentes do Estado são regularmente remunerados por suas atividades e não necessitam mais cobrar propinas e presentes dos cidadãos para realizar suas obrigações. Para Weber (1999), um dos pressupostos sociais e econômicos da burocracia é o desenvolvimento da economia monetária, uma vez que os funcionários passam a receber uma remuneração em espécie.

O desenvolvimento da burocracia e sua forte expansão ocorrem pelo fato de que a burocracia permite uma ampliação quantitativa e qualitativa das ações do Estado, em razão da

superioridade técnica da burocracia em relação às demais formas de organização (WEBER, 1999).

Para Aragão (1997), o modelo burocrático weberiano procura imprimir à administração pública um caráter profissional, limitando o clientelismo e patrimonialismo, tendo como características principais a centralização, direção do topo para a base, preenchimento dos principais cargos por profissionais de carreira, contratação de pessoal baseada no mérito. Esse modelo, característico dos Estados desenvolvimentistas, busca promover uma nítida separação entre administração e política.

O Brasil passou por três grandes reformas administrativas durante o século XX com o objetivo da modernização do Estado. As reformas ocorrem em ciclos de 30 anos (década de 1930, de 1960 e de 1990), sendo que as duas primeiras foram patrocinadas por regimes autoritários enquanto a última ocorre sob um governo democrático, conforme apresentado na Tabela 1.

A Tabela 1 também destaca o período de mais de 400 anos vividos pelo Brasil sob o modelo patrimonialista antes da reforma que introduziu a administração burocrática.

Tabela 1: Datas históricas e as reformas administrativas no Brasil

Descobrimto	Vinda da Família Real	Independência do Brasil	Administração burocrática	Decreto-lei nº 200/67	Reforma gerencial
1500	1808	1822	1938	1967	1995

Fonte: elaboração própria, a partir de Silva Neto (2003).

De acordo com Costa (2008), a consolidação da burocracia brasileira se deu de forma lenta e superficial nos primeiros cem anos de história do Brasil independente e ocorre de forma acelerada na Revolução de 1930.

O Governo de Getúlio Vargas promoveu uma reforma administrativa na década de 1930 com o objetivo de superação do patrimonialismo e de introdução da administração burocrática no País, para tornar a administração mais eficiente e racional. Desde o início do governo, foram tomadas medidas visando à racionalização de procedimentos, tais como a criação de comissões de padronização e de compras, assim como a reorganização de diversos Ministérios. Também foram criadas diversas empresas estatais para promover o desenvolvimento do País, culminando com a criação em 1938 do Departamento Administrativo do Serviço Público - Dasp, destinado a promover a política de pessoal civil e promover a racionalização de métodos e processos no serviço público (COSTA, 2008).

Segundo Costa (2008), a Revolução de 1930 representou a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial, pois a crise de 1929 obrigou o País a estimular o desenvolvimento industrial local visando à substituição de importações.

A segunda reforma ocorre com a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967). Para Costa (2008), esse foi o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a



reforma da administração federal. Era uma espécie de lei orgânica da administração pública, pois fixou princípios, estabeleceu conceitos e definiu as estruturas da máquina administrativa.

Entre as modificações substanciais estabelecidas pelo decreto figuram a composição da administração direta e indireta, as competências dos ministérios, as ações de controle, administração financeira, planejamento orçamentário, supervisão ministerial e de administração de pessoal, entre outros (BRASIL, 1967).

O Decreto-Lei nº 200/67 foi a primeira experiência de reforma gerencial da administração pública brasileira. Uma tentativa de superação da rigidez burocrática, com ênfase na descentralização em busca de maior eficiência nas atividades econômicas do Estado. Entretanto, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, a reforma perpetua as práticas patrimonialistas e fisiológicas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O decreto-lei teve outras consequências indesejáveis. O núcleo estratégico do Estado foi enfraquecido, pois os militares não se preocuparam com a formação e seleção de administradores públicos de alto nível. Ao invés de concursos públicos, foram feitas contratações diretas de funcionários das empresas estatais para os escalões superiores do serviço público. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

De acordo com Costa (2008), a tentativa de modernização do aparelho administrativo feita pelo Decreto-Lei nº 200/67, em função do desejo de incrementar a intervenção do Estado na economia, provocou a multiplicação de entidades da administração indireta em busca de um melhor atendimento às necessidades da sociedade e do próprio Estado.

Na década de 1990 ocorre a terceira grande reforma administrativa brasileira. O governo apresenta em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, com o objetivo de redefinir o papel do Estado e implantar a administração gerencial (COSTA, 2008).

#### **4.1 Impactos sociais**

O desenvolvimento do modelo burocrático e a consequente profissionalização da administração pública acompanharam a separação entre a administração pública e a política e a grande expansão das atribuições do Estado (COSTA, 2008).

Esse modelo possibilitou a descentralização administrativa, que se materializou pela criação de órgãos e entidades com atribuições próprias e equipes especializadas. O impacto social resultante foi o maior acesso da população aos serviços públicos, advindos da racionalização dos métodos de trabalho, padronização de processos e igualdade de tratamento.

A oferta de serviços públicos passa a ser maior, o acesso aos serviços é tratado como direito de todos e não mais de uma elite privilegiada, como ocorria no modelo patrimonialista. O Estado passa a contratar pessoas com base na meritocracia e a fornecer serviços padronizados, voltados para o atendimento das necessidades coletivas.

As eleições periódicas, a formalização de regras e procedimentos, o acesso à

informação e a evolução da sociedade têm possibilitado a existência de maior controle social sobre as ações do Estado e mais cobrança por serviços de qualidade.

## **5 Administração pública gerencial**

Durante a primeira metade do século XX, houve um processo gradativo de expansão do aparelho burocrático do Estado. Esse movimento se acentuou após a Segunda Guerra Mundial com o surgimento do chamado Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* (ARAGÃO, 1997).

De acordo com Abrúcio (1997, p. 6) “o Estado de Bem-Estar Social tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população”.

Porém, no início dos anos 1970, a crise do petróleo pôs fim à era de prosperidade mundial iniciada após a Segunda Grande Guerra. As crescentes dificuldades econômicas obrigaram os países a repensarem o papel do Estado na economia e a reduzirem os gastos públicos na área social (ABRÚCIO, 1997).

De acordo com Rua (1997), as crises econômica e fiscal foram controladas mediante a adoção dessas iniciativas. Porém, a crise de governabilidade fez com que as mudanças se estendessem ao modelo político-administrativo.

A tendência neoliberal que toma conta então das principais economias do planeta enfatiza a necessidade da redução do tamanho do Estado e da alteração de suas estruturas organizacionais. Fortalece-se a ideia de que o modelo burocrático do setor público é ineficiente e passa-se a falar em um novo modelo, denominado pós-burocrático (ARAGÃO, 1997).

O modelo pós-burocrático segue o padrão de gestão do setor privado, mostrando-se o mais adequado também para o serviço público (ABRÚCIO, 1997). O ideário burocrático weberiano é considerado ultrapassado para a realidade econômica e social do mundo contemporâneo. Diversos países passam a introduzir, em maior ou menor escala, padrões gerenciais na administração pública, baseados em padrões da iniciativa privada.

De acordo com Torres (2004), a administração gerencial nasce nas experiências da Inglaterra, com a ascensão de Margareth Thatcher em 1979 e, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, a partir de 1980, com a preocupação fundamental de redução dos custos e o aumento da eficiência da administração pública.

Depois de Inglaterra e Estados Unidos, os padrões gerenciais são introduzidos em outros países do mundo anglo-saxão (Austrália e Nova Zelândia) e posteriormente nos países da Europa continental e no Canadá (ABRÚCIO, 1997). Porém, a implantação do novo modelo não ocorre de forma homogênea, pelo contrário, cada país tem uma experiência própria de reforma do aparelho estatal, de acordo com a sua história e cultura administrativa.

Os neoliberais criticam a burocracia pública porque entendem que essa negligencia o interesse público, privilegiando os interesses particulares de seus membros. Ademais, ela é perdulária com os recursos públicos e não promove o alcance de resultados sociais relevantes, pois a implantação de políticas públicas ocorre da forma mais conveniente para os interesses da própria máquina pública (ARAGÃO, 1997).

Para Osborne (1995), os governos burocráticos que se desenvolveram durante a Era Industrial fizeram grandes realizações, mas com o tempo foram se tornando ineficientes e não acompanharam as mudanças da sociedade moderna. A burocracia hierárquica e centralizada concebida nas décadas de 1930 e 1940 não funciona mais na sociedade do conhecimento dos anos 90. Isso não significa, porém, que as instituições burocráticas devam ser totalmente extintas. Osborne (1995) cita o caso da seguridade social norte-americana, que funciona bem, porque atua em um ambiente estável, realiza tarefas relativamente simples e padronizadas, de modo que a qualidade não é uma questão crítica.

O novo modelo não rompe totalmente com o modelo burocrático. Muitas das características da burocracia são preservadas, tais como: estruturação de carreiras, mecanismos de proteção dos servidores contra perseguições políticas, estruturas de controle interno e externo, procedimentos estruturados para compras e contratação de serviços e elaboração e manutenção de documentos oficiais (COSTIN, 2010).

Torres (2004) também salienta que o modelo gerencial torna a administração pública mais compatível com técnicas inovadoras da administração de empresas. Nesse modelo, o controle é baseado nos resultados e o foco é o cliente/cidadão.

A melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, tendo como objetivo beneficiar o cidadão, é uma das grandes mudanças promovidas pelo novo modelo.

A administração gerencial (COSTA, 2008, p.863) possui várias denominações que a identificam, sendo que alguns autores mantiveram os nomes originais em inglês: *newpPublic management* – NPM (COSTA, 2008, p.867; MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 62; ARAGÃO, 1997, p. 122) e *managerialism* (ABRÚCIO, 1997, p. 7; ARAGÃO, 1997, p. 119), enquanto outros trabalham com termos traduzidos: administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005, p. 37; BRASIL, 1995, p.15; BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 79), gerencialismo (ARAGÃO, 1997, p. 118), modelo gerencial (ABRÚCIO, 1997, p. 7; ARAGÃO, 1997, p. 119; BRASIL, 1995, p.18), nova administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 80), nova gestão pública (COSTIN, 2010, p. 33) e pós-burocrático (COSTIN, 2010, p. 31). Para Secchi (2009) existem dois modelos distintos: a administração pública gerencial (APG), iniciada no governo inglês, e o governo empreendedor (GE), iniciado nos Estados Unidos da América.

De acordo com Costa, a designação de administração gerencial é “um infeliz pleonismo nascido de uma tradução inadequada da *new public management*” (COSTA, 2008, p. 867).

Abrúcio (1997) destaca que o modelo gerencial foi se modificando durante as décadas de 1980 e 1990. Dessa evolução, surgiram três principais tendências, que são o modelo gerencial puro, o *consumerism* e o *public service orientation* (PSO).

O modelo gerencial puro tem como eixo principal o conceito de produtividade ou a busca pela eficiência, tendo sido o primeiro a ser implantado na Inglaterra e nos Estados Unidos (ABRÚCIO, 1997).

De acordo com Rua (1997), o modelo gerencial puro foi importado diretamente do setor privado e, por ser totalmente apolítico, mostrou-se inadequado para a administração pública. Esse modelo caracteriza-se por ter uma concepção estritamente econômica baseada na eficiência operacional, avaliação de custos e benefícios, busca pela maior produtividade e completa separação entre política e administração.

A ênfase na eficiência pode ter como resultado direto a diminuição dos custos dos serviços, porém, pode levar a uma indesejada redução da qualidade desses mesmos serviços. Por isso as variáveis econômicas não devem ser os únicos meios para a avaliação dos serviços prestados pela administração pública.

Tanto na administração pública como na administração privada é possível medir a qualidade de um produto ou serviço por meio de instrumentos relacionados à eficiência e eficácia. No entanto, como destaca Abrúcio (1997), na área pública existem valores, tais como equidade e justiça, que não podem ser avaliados pelos conceitos da administração gerencial.

Entre as principais características da administração pública gerencial, Costin (2010, p. 35) destaca:

- sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos;
- maior autonomia gerencial do administrador público;
- avaliação de resultados como peças-chave para identificar políticas e serviços públicos efetivos;
- estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários;
- contratualização de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização;
- incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros;
- criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas do Estado como PPP (parcerias público-privadas), Organizações Sociais e Oscips (organizações da sociedade civil de interesse público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

### **5.1 A administração pública gerencial na Inglaterra**

O governo conservador inglês de 1979 assumiu a reforma administrativa como uma de suas prioridades e decidiu instituir os princípios do gerencialismo com o objetivo de aumentar a eficiência e a efetividade dos serviços públicos (MACEDO, 1997).

Abrúcio (1997) identifica nas palavras de ordem da primeira-ministra inglesa Margaret Thatcher “*rolling back the state*”, a clara intenção de diminuir o tamanho do Estado devolvendo atividades governamentais para a iniciativa privada por meio de privatizações.

Foram identificadas três fases no processo de reforma administrativa inglês. A primeira fase vai de 1979 a 1982 e caracteriza-se pela tentativa de redução de despesas. Houve demissão de servidores e foram criados grupos de trabalho ministeriais para racionalizar gastos e eliminar desperdícios (MACEDO, 1997).

O programa *financial management initiative* enfatizava a necessidade de delegação e de maior transparência das informações. Para isso foram criados sistemas informatizados nos diversos departamentos do governo (PAES DE PAULA, 2005).

Durante a segunda fase (de 1982 a 1987), o governo passou a enfatizar a eficiência em detrimento da economia de recursos. Foi implantado um sistema de avaliação com metas individuais de desempenho, um sistema de remuneração proporcional ao rendimento individual e iniciou-se um processo de privatização de serviços públicos. Também foram criados sistemas de controle de custos, metas e meios para alcançá-las (MACEDO, 1997).

O programa *Next Steps* tinha por objetivo separar as atividades de planejamento das atividades de execução. Por isso, foram criadas agências executivas e houve uma maciça terceirização de serviços públicos (PAES DE PAULA, 2005).

A saída institucional para a definição de responsabilidades, tanto para as agências como para os funcionários públicos, foi a adoção da administração por objetivos e da avaliação de desempenho. Em primeiro lugar são definidas as metas a serem alcançadas e posteriormente são feitas comparações entre os resultados obtidos e os esperados (ABRÚCIO, 1997).

Na terceira fase (de 1987 a 1990), intensificou-se o uso de mecanismos típicos de mercado e houve maior desconcentração na prestação de serviços, direcionando-os para o consumidor (MACEDO, 1997).

A partir de 1981, teve início o programa *Citizen's Charter*. Trata-se de documentos com informações para o usuário a respeito dos padrões esperados para a execução dos serviços, seus custos, recursos disponíveis e definição de responsabilidades. Além disso, foram feitas consultas sistemáticas aos usuários sobre a qualidade dos serviços. Em 1995 existiam 39 *charters* sobre os principais serviços públicos (MACEDO, 1997).

De acordo com Macedo (1997), as medidas tomadas pelo governo inglês seguiram o caminho do gerencialismo e tiveram como consequência a redução da presença do Estado e uma mudança de paradigma de um Estado provedor para um Estado regulador. Porém, é preciso levar em consideração as especificidades daquele país e o fato de que a reforma deve ser vista como um processo contínuo, com avanços e recuos.

Para Abrúcio (1997), o principal êxito do modelo gerencial puro é a elevação da consciência da burocracia sobre os custos das políticas públicas.

O modelo gerencial puro, apesar de trazer para a discussão a questão dos custos dos serviços e buscar a eficiência operacional, recebeu muitas críticas por não levar em consideração as especificidades do setor público. Por isso, o modelo gerencial passa a se preocupar em atender as demandas dos consumidores. É o chamado *consumerism* (ABRÚCIO, 1997).

Nessa nova fase do gerencialismo, passa-se a adotar uma estrutura de contratação de serviços públicos. Esse modelo pressupõe a existência de concorrência entre os fornecedores dos serviços, de modo que o consumidor pode optar pelo serviço de maior qualidade (ABRÚCIO, 1997).

De acordo com Abrúcio (1997), o *consumerism* também foi criticado, principalmente pelo fato de tratar o usuário do serviço público como um consumidor. Afinal, o modelo de competição pode levar um grande número de consumidores a escolher um mesmo fornecedor, que receberá mais recursos, porém tenderá a perder a qualidade de seus serviços ou produtos em função do crescente aumento da demanda. Por outro lado, o fornecedor com menor qualidade perderá recursos e terá consumidores cada vez mais insatisfeitos.

Outra crítica em relação à contratualização é o fato de que nem sempre os consumidores podem escolher o prestador do serviço, seja por questões de facilidade de acesso, seja porque em alguns casos não há possibilidade de escolha, como no caso dos serviços policiais (ABRÚCIO, 1997).

O *Public Service Orientation* (PSO) surge como alternativa para os problemas enfrentados pelo modelo gerencial puro e pelo *consumerism*. Para Abrúcio (1997), o PSO muda o enfoque do consumidor, que tem referência individual, para o de cidadão, que possui uma referência coletiva de participação relacionada a direitos e deveres. Além disso, o PSO resgata o conceito de esfera pública, vista como um local de participação, aprendizagem e debate público.

O PSO também repensa a questão da competição entre as agências públicas e destaca a possibilidade de cooperação entre os prestadores de serviço, de modo a garantir o princípio da equidade (ABRÚCIO, 1997).

## **5.2 A Administração pública gerencial nos Estados Unidos**

De acordo com Paes de Paula (2005), o movimento gerencialista nos Estados Unidos se manifestou pelo culto à excelência e pela cultura do *management*, que enfatizava a visão do indivíduo como empreendedor, crença em tecnologias gerenciais modernas e culto aos símbolos de excelência estimulados pela indústria de consultores e escritores da administração.

Na implantação do modelo gerencial puro, o governo Reagan não conseguiu reduzir os gastos sociais e com pessoal. Para Abrúcio (1997), um dos entraves para a implantação do modelo gerencial puro nos Estados Unidos foi o fato de, ao contrário do governo britânico, o

governo norte-americano é extremamente descentralizado e o poder local goza de grande autonomia.

A saída para atenuar os problemas financeiros do governo federal foi a diminuição das transferências de recursos para os estados e municípios. Como consequência, os governos locais tiveram que inovar em suas administrações (ABRÚCIO, 1997).

No início da década de 1980, prefeitos e governadores se viram sob forte pressão fiscal e passaram a desenvolver formas alternativas para a prestação de serviços públicos que incluíam parcerias com o setor privado e competição entre os fornecedores de serviços (OSBORNE, 1995).

Na década de 1990 o movimento gerencial ganha força na administração pública com a publicação do livro 'Reinventando o Governo', de Osborne e Gaebler (OSBORNE, 1995). Os autores defendem a falência da organização burocrática e exaltam experiências inovadoras caracterizadas pela competição entre os prestadores de serviços públicos, transferência do controle das atividades públicas para a comunidade, orientação para objetivos e foco nos resultados (PAES DE PAULA, 2005).

Em seu livro, Osborne (1995) apresenta e detalha, em dez capítulos, os princípios fundamentais para um novo modelo de governo. De forma resumida, os princípios são:

- 1) Governo catalisador: que trabalha em conjunto com o setor privado e com o terceiro setor para a implementação das políticas públicas;
- 2) Governo que pertence à comunidade: que se abre para a participação dos cidadãos e transfere o controle das atividades da burocracia para a comunidade;
- 3) Governo competitivo: que promove a competição entre as organizações públicas e também entre as organizações privadas para a prestação de serviços públicos;
- 4) Governo orientado por missões: que orienta-se por objetivos, pela missão, em vez de regras e regulamentos;
- 5) Governo de resultados: que financia resultados e não recursos, que define objetivos e avalia os resultados alcançados;
- 6) Governo orientado ao cliente: que trata os usuários como clientes, que ouve o cidadão e se preocupa em servi-lo e satisfazê-lo;
- 7) Governo empreendedor: que investe para aumentar suas receitas em vez de se concentrar nas despesas;
- 8) Governo preventivo: que planeja e atua preventivamente evitando o surgimento de problemas;
- 9) Governo descentralizado: que descentraliza o poder de decisão e promove o gerenciamento com participação;
- 10) Governo orientado para o mercado: que dá preferência aos mecanismos de mercado em vez de soluções burocráticas (ABRÚCIO, 1997; COSTIN, 2010; SECHI, 2009).

Entre as ideias inovadoras do livro, está a mudança de mentalidade em relação aos sistemas orçamentários tradicionais, pois eles não oferecem incentivos para que os administradores públicos poupem ou ganhem dinheiro. Para Osborne (1995, p. 230), "Se os administradores do orçamento continuarem recebendo suas dotações, a despeito das conquistas

de seus departamentos, muito provavelmente não desperdiçarão tempo tentando empreender estratégias para fazer mais dinheiro”.

Para Abrúcio (1997), o governo catalisador reformula a relação entre cidadãos e governo, que deixa de ser de dependência e passa a ser baseada em parcerias.

O livro deu origem a um movimento denominado “Reinventando o governo”, também conhecido por “governo empreendedor” (SECHI, 2009), que recebeu críticas por não tratar de todos os problemas relativos ao Estado. Para Paes de Paula (2005), os autores tratam da ideia da participação comunitária na execução dos serviços públicos, mas não mencionam a inserção social na formulação das políticas públicas. Abrúcio (1997) destaca que o livro faz uma simples enumeração de casos de sucesso e não apresenta um arcabouço teórico para a implantação das reformas no setor público.

A enumeração de casos de sucesso estimula os administradores públicos a buscarem soluções para seus próprios problemas, pois são casos reais de superação de dificuldades e mudança de paradigma em relação ao papel do governo. Por outro lado, a ausência de análise de casos de insucesso torna difícil a identificação das condições e variáveis que tornam possível a implantação de um novo modelo.

### **5.3 A implantação do modelo gerencial no Brasil**

Em 1995, com a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), a administração pública brasileira passa por outra grande reforma. O novo plano se propunha a implantar a administração pública gerencial em substituição ao modelo burocrático.

O aparelho do Estado é composto por um núcleo estratégico, um corpo de funcionários e uma força militar/policial. Também no aparelho do Estado é possível visualizar quatro setores com diferentes funções e formas de organização: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTIN, 2010).

O núcleo estratégico é o setor de decisões estratégicas, de formulação, implantação e fiscalização da execução de políticas públicas. Também compreende a criação de leis e o julgamento de questões legais. Corresponde aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público (BRASIL, 1995).

No setor de atividades exclusivas, são prestados os serviços que só o Estado pode realizar. São os serviços vinculados ao poder de polícia, tais como regulamentação, fiscalização, polícia, cumprimento de normas sanitárias, cobrança de tributos, serviços de trânsito etc. (BRASIL, 1995).

No setor de serviços não exclusivos, o Estado atua, mas não possui o monopólio desses



serviços. As organizações públicas não estatais e as organizações privadas concorrem com o Estado para a execução desses serviços. São serviços relacionados às áreas de cultura, educação, saúde e pesquisa, entre outros, prestados por museus, universidades, escolas, hospitais e que não podem ser transformados em atividades meramente lucrativas (COSTIN, 2010).

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado caracteriza-se pelas atividades econômicas que visam lucro, mas que permanecem no aparelho do Estado por questões estratégicas. São atividades monopolistas por natureza ou áreas em que o setor privado não tem interesse em investir (COSTIN, 2010).

Ainda de acordo com o Plano Diretor (BRASIL, 1995), no núcleo estratégico deve haver um misto de administração burocrática e gerencial, enquanto nos demais setores é recomendável a adoção da administração gerencial.

No núcleo estratégico, prevalece o princípio da efetividade: as decisões devem ser tomadas com correção e devem ser implantadas com segurança. Já nos demais setores, o mais importante é a eficiência, ou seja, há uma grande preocupação com a qualidade e com os custos dos serviços prestados à população (BRASIL, 1995).

Existe também uma distinção importante em relação à forma de propriedade. O Plano considera a existência de três diferentes formas: a propriedade estatal, a propriedade privada e a propriedade pública não estatal, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Formas de propriedade

<b>Forma de propriedade</b>	<b>Descrição</b>	<b>Setor do Estado</b>
Estatal	Propriedade do Estado	Núcleo estratégico e Atividades exclusivas
Privada	Propriedade dos indivíduos e organizações privadas	Produção de bens e serviços para o mercado
Pública não estatal	Organizações sem fins lucrativos, não são de propriedade de uma pessoa ou grupo e são voltadas para o atendimento do interesse público.	Serviços não exclusivos

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 43)

O núcleo estratégico, além dos instrumentos tradicionais de formulação de políticas públicas, elaboração de leis e emissão de sentenças judiciais, usará o contrato de gestão a ser formulado com as entidades executoras das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

As atividades exclusivas de Estado serão organizadas por meio das agências autônomas, que terão seus objetivos e indicadores de desempenho formulados por meio dos contratos de gestão. Esses contratos também serão formulados com as organizações sociais, para execução dos programas e projetos do setor de atividades não exclusivas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A propriedade pública não estatal pressupõe uma parceria entre o Estado e as organizações sociais para a execução das atividades não exclusivas. As organizações sociais

recebem transferências públicas e terão suas atividades controladas pelo mercado, pela cobrança dos serviços, e também pelo Estado, por meio dos conselhos de administração e pelo acompanhamento dos contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado deverá ficar nas mãos do setor privado. Esse princípio, porém, não é absoluto para todas as situações. As situações de monopólios naturais, setores monopolistas e setores estratégicos podem ser mantidos pelo Estado ou devem passar por um criterioso processo de regulação (BRESSER-PEREIRA, 1996).

De acordo com Torres (2004), a reforma iniciada em 1995 colecionou sucessos e fracassos e ainda não está completa. Entre os sucessos, o autor destaca: a Lei 9.649, de 1998 (agências executivas), a Lei 9.637, de 1998 (organizações sociais), a criação de agências reguladoras, o uso intensivo de tecnologia da informação. Os principais problemas e desafios são: a reforma perdeu fôlego com a extinção do MARE, a necessidade de regulamentação de vários artigos da Constituição Federal, o fracasso da implantação de organizações sociais, a ausência de um sistema de avaliação de desempenho e a necessidade de mudança cultural da mentalidade dos servidores públicos.

O modelo gerencial também sofre críticas de diversos autores. Para Paes de Paula (2005), o modelo gerencial não rompe com o neopatrimonialismo, em que os burocratas se apropriam da essência do Estado, e nem com as tendências autoritárias da gestão pública brasileira, pois a administração pública continua a excluir a participação social. Em relação à privatização, a autora destaca que “nem sempre a diminuição dos gastos do governo gerada pela transferência da prestação de serviços públicos pelo setor privado resulta na redução das tarifas e na melhoria da qualidade dos serviços para os cidadãos” (PAES DE PAULA, 2005, p. 68).

Para Bagattolli (2010), as reformas estruturais promoveram um crescimento econômico irrisório e passageiro em toda a América Latina, pioraram os índices de desenvolvimento, provocaram a deterioração do serviço público e o aumento da sua ineficiência.

No sentido oposto, Abrúcio (1997) destaca que o PDRAE é um grande avanço, pois parte da experiência internacional aponta para a necessidade de construção de uma administração pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo.

#### **5.4 Impactos sociais**

Os impactos sociais resultantes da implantação do modelo gerencial em alguns países foram a preocupação com a oferta de serviços públicos de boa qualidade e a busca por maior eficiência. Os serviços passaram a ser periodicamente avaliados pelos usuários, que também podem obter informações a respeito dos padrões de desempenho esperados e custos de cada serviço.

O controle baseado em resultados, e não mais em processos, possibilitou maior autonomia e flexibilidade para os gerentes, que podem buscar soluções inovadoras e orientadas para os anseios dos cidadãos.

As parcerias, com entidades da iniciativa privada e com organizações não governamentais, destinadas para o desenvolvimento de atividades não exclusivas do Estado propiciou maior concorrência entre os fornecedores de serviços e a busca por qualidade e efetividade. Além disso, o governo passou a se preocupar mais com a transparência e com o controle social exercido pelos cidadãos.

## **6 Administração societal**

De acordo com Paes de Paula (2005), a nova administração pública não reduz os custos governamentais da forma que se esperava e centraliza o poder de decisão no núcleo estratégico do governo. Além disso, o excesso de autonomia e poder discricionário dos burocratas para a tomada de decisão pode gerar conflitos entre os interesses dos gerentes públicos e as metas do governo, além de aumentar os riscos de corrupção.

Por isso, a autora defende a busca por um novo modelo de desenvolvimento baseado na concepção participativa e deliberativa da democracia.

A vertente societal surge na década de 1980 e tem sua origem na tradição mobilizatória brasileira das décadas de 1960 e 1970, que se consolidou com a criação de organizações não governamentais, movimentos populares, movimento sindical, movimentos pastorais e partidos políticos de esquerda. Desses diversos movimentos surge a ideia de implantação de um projeto político que possa ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política (PAES DE PAULA, 2005).

Portanto, para a vertente societal, a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa, mas sim um projeto político voltado para um maior controle social sobre as ações governamentais (PAES DE PAULA, 2005).

Entre os exemplos desse modelo, que envolvem a elaboração de novos formatos institucionais de modo a possibilitar a participação dos cidadãos nas decisões públicas, estão os conselhos gestores de políticas públicas, os fóruns temáticos e o orçamento participativo (PAES DE PAULA, 2005).

Essa vertente enfatiza a necessidade da descentralização do processo decisório, de forma a ampliar o papel dos cidadãos nas decisões públicas. Porém, o modelo ainda não apresenta soluções para as questões relativas ao desenvolvimento.

Paes de Paula (2005) reconhece que as experiências da vertente societal ainda são locais e fragmentadas. São manifestações que geram subsídios para a reflexão, mas precisam ser articuladas para a criação de um projeto global de reforma do Estado.

## 6.1 Principais características dos modelos administrativos

Cada um dos quatro modelos administrativos apresentados nesse artigo possuem características peculiares relativas a seus princípios e práticas na forma de administrar, que resultam em ações concretas com diferentes impactos para toda a sociedade.

Apesar da complexidade e das diferentes abordagens de cada um dos modelos nos diversos países em que foram implantados, é possível sintetizar as principais características de cada uma das abordagens para que se possa compará-los por meio de algumas variáveis. Nesse sentido, o Quadro 3 apresenta um resumo das principais características dos modelos administrativos apresentando os principais aspectos, forma de ocupação dos cargos públicos e impactos sociais resultantes.

Quadro 3: Resumo dos principais modelos administrativos

Modelos	Patrimonialista	Burocrático	Gerencial	Societal
Principais aspectos	Não há distinção entre o público e o privado; o Estado é considerado propriedade do rei.	Formalismo, divisão do trabalho, impessoalidade, hierarquia, controles rígidos de meios.	Controles baseados nos resultados, empreendedorismo, descentralização, parcerias com empresas e terceiro setor.	Participação do cidadão na formulação de políticas públicas.
Forma de ocupação dos cargos públicos	Troca de favores, nepotismo, amizade, lealdade política.	Meritocracia, sistema de carreiras, qualificação técnica e especialização.	Meritocracia, sistema de carreiras, qualificação técnica, produtividade.	Não abordado.
Impactos sociais	O aparelho do Estado existe para atender o soberano, não há preocupação em prestar bons serviços para a população.	Ampliação da ação do Estado, profissionalismo, prestação de serviços de forma impessoal e padronizada. Governo deve prestar conta sobre seus atos.	Foco no cidadão e na qualidade do serviço público, preocupação com os custos dos serviços e com a transparência.	Maior controle social sobre as ações governamentais.

Fonte: elaboração própria

## 7 Conclusão

As reformas ocorridas na administração pública em diversos países a partir da década de 1980 não ocorreram por acaso. Elas revelam a necessidade de mudanças no modelo de administração para atender as necessidades dos cidadãos do Estado contemporâneo.

Para mudar, é preciso conhecer as alternativas existentes, seus pontos fortes, pontos fracos e dificuldades enfrentadas por quem já implantou a mudança. Ao analisar os diversos modelos, também é possível avaliar a opção por uma mudança radical, que provoque uma ruptura com as práticas vigentes ou pela adoção de reformas incrementais, que apresentem pequenos avanços cumulativos.

Mesmo não sendo considerados casos de total sucesso, e, em muitos casos, sendo considerados processos incompletos, as reformas colocam na agenda pública a preocupação dos governos em melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos. De acordo com Costa (2008), não se pode avaliar as reformas administrativas em termos absolutos de sucesso ou

insucesso. Excetuando-se as tentativas que não chegaram a produzir efeitos legais, cada uma das reformas introduziu algum elemento novo que veio se agregar às práticas vigentes.

Independentemente do modelo a ser adotado, as reflexões sobre o papel do Estado, suas atribuições e formas de atuação estão obrigando os governos de diversos países a reverem suas estruturas, diretrizes e processos de trabalho em busca de novos caminhos que conduzam à modernização e a uma prestação de serviços públicos com mais qualidade.

Apesar das várias reformas pelas quais o Brasil passou, ainda convivemos em maior ou menor grau com os diversos modelos apresentados nesse artigo. Estamos no século XXI, mas ainda convivemos com o clientelismo, o nepotismo, a impunidade para corruptos, o favorecimento de pessoas e setores, entre outras características típicas do patrimonialismo, que causam enormes prejuízos para a sociedade como um todo, principalmente para os menos favorecidos.

Uma das consequências nefastas desse tipo de administração é o desenvolvimento de uma cultura institucional e social baseada na forte presença do Estado, no tratamento informal de assuntos estatais, em que benefícios pessoais são obtidos por meio de troca de favores, onde os mais favorecidos se apropriam de cargos e funções públicas para obtenção de privilégios e vantagens, enquanto os que se encontram na escala mais embaixo da pirâmide social são tratados como súditos, sem direitos ou benefícios, que passam a se contentar com as poucas benfeitorias e serviços que lhes são oferecidos.

A burocracia existe no Brasil desde a década de 1930, sabemos identificar seus benefícios e falhas, mas ainda não conseguimos nos desvencilhar do excesso de regras e controles, do formalismo, da ineficiência e da má prestação de serviços. As disfunções da burocracia causam um enorme prejuízo, pois causam aumento desnecessário da estrutura estatal, diminuem a capacidade competitiva do País, obrigam pessoas e empresas a gastarem tempo e dinheiro em atividades muitas vezes desnecessárias em vez de se ocuparem de atividades produtivas.

A abordagem societal, surgida na década de 1980, se apresenta como uma alternativa ainda incompleta, voltada para a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões políticas por meio de novos arranjos institucionais. Mesmo não sendo um modelo pronto, a sociedade contemporânea tem manifestado interesse crescente por essa nova abordagem da administração pública, tendo em vista os clamores públicos por maior participação dos cidadãos na agenda política e por mais controle social sobre as ações governamentais.

Por fim, a reforma administrativa de 1998, que tinha por objetivo implantar o modelo gerencial no Brasil, promoveu várias alterações constitucionais para tornar a administração pública brasileira mais flexível e eficiente. Muito foi feito, mas diversos dispositivos constitucionais ainda carecem de regulamentação para que possam ter eficácia plena.

Entre a excessiva interferência do governo na sociedade, proposta por alguns modelos, e o Estado mínimo defendido pelos adeptos da administração gerencial, o mais importante talvez seja implantar um método de administração governamental que atenda aos anseios da sociedade, como preconiza Osborne (1995): “Não necessitamos de mais governo ou menos governo: precisamos de melhor governo”.

Para que tenhamos um governo cada vez melhor, necessitamos reconhecer os aspectos negativos e positivos dos diversos modelos administrativos e planejar uma ampla reforma, que venha a ser discutida com os diversos setores da sociedade e implantada com cautela, dadas a sua complexidade e suas consequências tanto para a administração pública como para os cidadãos.

De acordo com Rezende (2002), os reformistas são muito otimistas e não levam em consideração as dificuldades de implementação. As reformas administrativas são mais lentas que as reformas políticas e econômicas, sofrem resistência dos setores-alvo das reformas, são formuladas de maneira padronizada em organizações de grande diversidade e apresentam grande incerteza de sucesso. Outra questão crucial é a implantação de uma reforma administrativa ao mesmo tempo em que o Estado executa medidas de ajuste fiscal, pois enquanto a primeira evoca mais descentralização e maior autonomia, o ajuste pressiona por medidas centralizadoras, que possibilitam maior controle.

O processo de mudança nas democracias modernas precisa ser construído com o apoio de setores estratégicos e com o envolvimento dos cidadãos, maiores beneficiários dos ganhos de eficiência governamental. Trata-se de um problema complexo, capaz de gerar desequilíbrios institucionais e questionamentos de toda ordem, que podem levar ao abandono do projeto.

Diante das dificuldades, cabe aos reformadores entenderem que a reforma administrativa é, na verdade, uma reforma política de cunho administrativo. Em outras palavras, trata-se de uma reforma estratégica, a ser apresentada como parte de um projeto político de reestruturação do papel do Estado em prol da melhoria da qualidade dos serviços públicos.

## Referências

ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. **Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997. Cadernos ENAP n. 10.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, set./dez. 1997. ano 48, n. 3, p. 104-132.

BAGATTOLLI, C. **Reforma do Estado**: críticas ao modelo gerencial. 2010. Disponível em: <[http://www.cgca.com.br/artigos\\_det.cfm?id=26](http://www.cgca.com.br/artigos_det.cfm?id=26)>. Acesso em 15 maio 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, jan.-abr., 1996. v. 47, n. 1, p. 7-40.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRASIL. Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27, fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em 17 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 05, jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em 17 nov. 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Brasília: Presidência da República, 1995.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COSTA, F. L. C. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, set./out. 2008. v. 42, n. 5, p. 829-874.

MACEDO, M. E.; ALVES, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, set./dez. 1997. ano 48, n. 3, p. 62-83.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, jan./fev. 2008. v. 42, n. 1, p. 61-82.

MOTTA, F. C. P; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thompson Pioneira, 2004.

OSBORNE, D. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8. ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, jul./set. 2002. ano 53, n. 3, p. 50-74.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, set./dez. 1997. ano 48, n. 3, 133-152.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, mar./abr. 2009. 43, n. 2, p. 347-369.

SILVA NETO, C. P. **A construção da democracia**: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p. 751.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 224.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2, p. 586.

Artigo recebido em: 09/10/2014

Artigo aceito para publicação em: 24/11/2014